

УДК 94 (450) + 32 (450)

## **ПРОБЛЕМА ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ ПЕРВОЙ ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*Наталья Савченко*  
*Могилев, Беларусь*

Статья посвящена проблеме государственного финансирования партий Первой Итальянской Республики, которое началось с принятия в 1974 г. закона № 195. В статье подробно проанализировано его содержание, рассмотрены источники партийного финансирования, дана характеристика слабым сторонам закона. Пример годового финансового отчета одной из

влиятельных партий, а также результаты референдума 1978 г. об отмене государственного финансирования партий представлены в таблице.

**Ключевые слова:** *Италия, Первая Итальянская республика, политические партии, ИКП, референдум, финансирование партий*

Финансирование политических партий имеет большое значение. С течением времени партии превратились в необходимого посредника между избирательным корпусом и публичной властью, сильно возросли их расходы на политическую деятельность, особенно на выборы, что привело к правовому регулированию финансирования этой деятельности. Однако политические скандалы, связанные с нелегальным финансированием партий, – нередкое явление в мире. Подобные скандалы серьезно подрывают репутацию и легитимность политического класса. Пример Италии в этом случае показателен, поскольку именно здесь вскрытие широкомасштабной и системной коррупции и нелегального финансирования смело с политической арены правящий на протяжении почти пятидесяти лет класс.

Необходимо отметить, что в отечественной исторической науке отсутствуют исследования, посвященные этой проблеме. Большую помощь автору оказали статьи и монографии ведущих зарубежных специалистов в области регулирования финансирования партийной деятельности. Все это позволило достаточно полно осветить данный вопрос.

Проблема регламентации деятельности политических партий и их финансирования имеет в Италии давнюю историю. В первые послевоенные годы при обсуждении Конституции делались предложения внести в статью 49, в которой говорится о праве граждан свободно объединяться в партии и участвовать в определении национальной политики, поправки о финансировании партий и открытости их финансовых отчетов. Но эти поправки так и не были приняты. В 1958 г. был выдвинут первый проект закона о политических партиях и кандидатах на общенациональных, региональных и местных выборах. Но этот проект, как и проект 1946 г. о создании фонда для финансирования политических партий, был отвергнут парламентом. Поэтому в Италии в то время использовались различные способы финансирования дофашистского периода. Средства для своей деятельности партии получали в виде членских взносов, денежных поступлений из частных источников, включая «вознаграждения» партийной администрации за полученные контракты и содействие, перевода государственных денег на счета партии, «черных фондов» государственных предприятий, доходов от экономической деятельности партий, включая бизнес, контролируемый через кооперативы и другие финансовые и торговые компании, денежных пожертвований от профсоюзов, вознаграждений от предпринимателей за посреднические услуги в торговле с зарубежными партнерами или из-за рубежа от иностранных правительств [1, р. 448].

Очевидно, что подобная нерегулируемая система обеспечивала возможности для сомнительного, хотя и не всегда нелегального, финансирования и порождала множество скандалов. Но никаких попыток что-либо изменить не предпринималось до нефтяного скандала 1973 г., когда стало известно, что ассоциация производителей нефтепродуктов *Unione Petrolifera* влияла на энергетическую политику посредством финансирования всех правящих партий [2, р. 57]. Тогда политики признали необходимость придания большей прозрачности деятельности партий и введения новых правил, и 2 мая 1974 г. был принят закон № 195, установивший государственное финансирование партий, набравших более 2 % голосов на парламентских выборах, а также партий, проводивших одного депутата в каком-либо округе или регионе со специальным статусом (Вале-д'Аоста и Трентино-Альто Адидже). Согласно статьям 1 и 3, государственные средства должны были использоваться на возмещение электоральных расходов политических партий (15 млрд. лир) и на расходы, связанные с политической деятельностью и функционированием партий и парламентских групп (45 млрд. лир) [3].

Было также признано незаконным финансирование партий компаниями государственного сектора. Закон требовал задекларировать все пожертвования из частных источников в балансовых отчетах, причем должны быть названы лица, пожертвовавшие более 1 млн. лир. Вводились санкции против тех, кто жертвовал и получал фонды незаконно. Но, учитывая природу политической культуры Италии, а именно «блокированную демократию», заключающуюся в недопущении коммунистов к власти, а также проникновение партий в государственный сектор, закон № 195 имел обратный эффект, способствуя углублению коррупции и кризису основных политических партий в 1980-е гг.

Слабые стороны закона включали: 1) строгие и громоздкие правила, которые затрудняли осуществление легальных пожертвований; 2) отсутствие гарантий, что партии предоставят информацию об общих доходах; 3) отсутствие четко прописанных статей расходов, поскольку партии могли интерпретировать закон по-разному и классифицировать издержки, используя разные категории; 4) невозможность подтвердить полученный доход или его источник, включая массовые утаивания «других источников дохода» (т.е. частные пожертвования) крупными партиями [4, р. 18].

Политические партии Первой Итальянской Республики были гигантами. Все партийные аппараты выглядели практически одинаково, и кроме политической активности они старались предоставлять широкий спектр развлечений и оказывать помощь. Партии занимали огромные дворцы в центре Рима и большие здания в большинстве других итальянских городов. Они содержали постоянно растущую армию партийной бюрократии, издавали ежедневные общенациональные газеты, руководили учебными центрами, выпускали множество книг и журналов, арендовали большие стадионы и арены для своих митингов, проводили дорогостоящие пропагандистские кампании [5, с. 233]. Все эти факты подтверждают, что партии тратили гораздо больше тех сумм, которые они получали законным способом (Таблица 1) [6, р. 1523–1526].

Таблица 1 – Годовой финансовый отчет ИКП за 1984 г

Доходы (в лирах)		Расходы (в лирах)	
1. Ежегодные членские взносы	34 150 148 740	1. Распределение доходов:	58 782 271 834:
		а) парламентской группе в Палате депутатов	127 914 337
		б) парламентской группе в Сенате;	61 397 777
		в) периферийным организациям	58 592 959 720
2. Государственные субсидии:	25 659 104 309	2. Расходы на предвыборные кампании	4 127 213 359
а) возмещение расходов на предвыборные кампании;	4 493 629 696		
б) ежегодные поступления на партийную деятельность;	19 416 447 273		

<i>в) ежегодные поступления на деятельность парламентских групп</i>	<i>1 749 027 340</i>		
3. Различные финансовые поступления:	4 144 511 991	3. Расходы на персонал:	17 148 895 834
<i>а) % по ценным бумагам;</i>	<i>1 138 750</i>		
<i>б) проценты по займам;</i>	<i>51 341 050</i>		
<i>в) прочие финансовые доходы из парламентских групп и Европарламента (на заработную плату персоналу, на возмещение расходов на предвыборные кампании в Европарламент и др.)</i>	<i>4 092 032 191</i>		
4. Другие поступления:	44 403 062 116	4. Расходы на издательскую информационную и пропагандистскую деятельность	22 256 082 656
<i>а) от издательской деятельности;</i>	<i>32 153 377 000</i>		
<i>б) от другой уставной деятельности;</i>	<i>11 918 099 460</i>		
<i>в) из других источников</i>	<i>331 585 656</i>		
<b>Итого:</b>	<b>108 356 827 156</b>	<b>Итого:</b>	<b>108 266 725 756</b>
Положительное сальдо баланса	90 101 400		
		Дефицит платёжного баланса, накопленный за предыдущие годы	23 799 077 056
		<b>Совокупный дефицит в конце 1984 финансового года</b>	<b>23 708 975 656</b>

По сравнению с ведущими итальянскими партиями, бюджеты более мелких партий были гораздо скромнее. Например, общие доходы Радикальной партии в 1984 г. составили 5 865 617 487 лир, расходы – 6 270 074 619 лир, дефицит – 404 457 132 лиры, дефицит платёжного баланса, накопленный за предыдущие годы, – 599 376 180 лир. Таким образом, совокупный дефицит в конце 1984 финансового года составил 1 000 833 312 лир [6, p. 1528–1529].

В соответствии с законом партии ежегодно представляли свои бюджеты на утверждение в парламентский комитет. Эти бюджеты не соответствовали действительности, но всегда утверждались единогласно, без обсуждений, так как партии оказывали друг другу услуги. Несмотря на свое социальное укоренение и обширное

членство, итальянские партии всегда широко критиковались и правыми, и левыми. Это происходило не только потому, что их власть считали чрезмерной. То, как они ее использовали, оказалось аморальным и, в конечном счете, стало невыносимым. Впервые избирателям в целом дали возможность выразить свое недовольство на референдуме 11 июня 1978 г. о государственном финансировании политических партий (Таблица 2) [7, л. 49]. Только одна Радикальная партия собрала подписи, необходимые для созыва референдума, и открыто проводила кампанию за отмену закона. Все другие партии поддержали ее в той или иной степени [8, р. 2].

*Таблица 2 – Результаты референдума 1978 г. об отмене государственного финансирования политических партий*

	<b>Количество голосов</b>	<b>% от числа избирателей</b>
Внесенные в списки избиратели	41 248 657	100
Проголосовавшие	33 512 332	81,4
«За»	13 736 577	43,7
«Против»	17 663 301	56,3

Как мы видим, итальянцы приняли активное участие в голосовании, однако электорат фактически разделился. Финансирование было сохранено исключительно благодаря избирателям-коммунистам в т.н. «красных областях», движимым необходимостью получить фонды от государства, так как советское финансирование было отменено. И вскоре – в феврале 1980 г. – бюджетная комиссия Сената одобрила предложение правительства об увеличении в два раза (с 45 до 90 млрд. лир) объема финансирования [9, л. 51].

В 1980-е гг. закон № 195 от 2 мая 1974 г. неоднократно изменялся и дополнялся, поскольку в тот период в дискуссиях о состоянии итальянской политической системы появились две новые темы: предоставление равных с партиями возможностей другим субъектам политики и обеспечение прозрачности партийных средств (законы № 422 от 8 августа 1980 г., № 659 от 18 ноября 1981 г., № 22 от 27 января 1982 г., № 413 от 8 августа 1985 г.). Показателен в этом отношении закон № 659 от 18 ноября 1981 г., в котором содержались обязательства открытости партийного бюджета. Этот закон разрушил систему исключительности политических партий, так как запреты и обязательства теперь распространялись и на парламентские группы и течения [10, с. 87]. В результате к началу 1990-х гг. сложилась определенная система нормативных положений относительно государственного финансирования политических партий и выборов. Государство ежегодно выделяло 30 млрд. лир на расходы на избирательные кампании в обе палаты парламента. Средства распределялись среди политических партий при условии соблюдения закона о выборах по следующей схеме: 20 % в равной доле всем партиям и 80 % пропорционально количеству голосов, полученных на выборах в Палату депутатов [11, р. 413]. 40 млрд. лир выделялось на возмещение расходов по выборам в региональные советы всем партиям, даже тем, которым удалось провести лишь одного кандидата. 30 млрд. лир покрывали расходы на выборах депутатов от Италии в Европейский парламент тем партиям, которым удалось добиться избрания хотя бы одного кандидата.

Государство продолжало ежегодно субсидировать деятельность парламентских групп в Палате депутатов (82 млрд. лир) и в Сенате (886 млн. лир), причем депутаты обеих палат были обязаны отдать своим партиям не менее 90 % полученных средств [12, р. 29]. Запрещалось финансирование как со стороны государственных органов и учреждений, так и компаний с государственным участием свыше 20 %. Принятие денежных средств от частных компаний было возможно только с разрешения какого-либо компетентного общественного органа и при условии обязательного отражения суммы взноса в балансе предприятия или компании. Получатели и держатели были обязаны совместно в

письменной форме заявить обо всех взносах и дарениях, превышающих 5 млн. лир в год, а также представить соответствующий документ в президиум Палаты депутатов. Партии были обязаны ежегодно публиковать либо в своей, либо в какой-либо другой общенациональной газете итоговый отчет о расходах.

Сохранялась с некоторыми дополнениями система уголовных и административных наказаний за нарушение обязательств и запретов, содержащихся в законе № 195 от 2 мая 1974 г. В частности, за выплату или получение запрещенных денежных средств могло последовать наказание в виде лишения свободы на срок от шести месяцев до четырех лет, а также штраф, до трех раз превышающий полученные суммы. За сокрытие или неверную декларацию о полученных средствах налагался штраф, в 2–6 раз превышающий незадекларированную сумму, и применялось дополнительное наказание в виде запрета на деятельность (статья 7) [3].

Таким образом, история государственного финансирования партий в Италии началась с принятия 2 мая 1974 г. закона № 195. Он поставил партии, представленные в парламенте, в привилегированное положение, в ущерб более мелким политическим силам и группам, а также укрепил центральные аппараты партий. Принятие закона не помогло прекратить практику незаконных вознаграждений, а наоборот вызвало еще более быстрый рост коррупции в 1970-е – 1980-е гг. и, в конечном итоге, привело к краху традиционной партийной системы Италии в первой половине 1990-х гг.

1. Colanizingari, S. Corruption in a paternalistic democracy : lessons from Italy for Latin America / S. Colanizingari, S. Rose-Ackerman // *Political Science Quarterly*. – 1998. – Vol. 113, № 3. – P. 447–470.
2. Rhodes, M. Financing party politics in Italy : a case of systemic corruption / M. Rhodes // *West European Politics*. – 1997. – Vol. 20, № 1. – P. 54–80.
3. Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici : legge, 2 maggio 1974, № 195 // *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. – 1974. – 25 maggio. – № 135.
4. Pujas, V. Party finance and political scandal in Latin Europe / V. Pujas, M. Rhodes. – Florence : European University Institute, 1998. – 27 p.
5. Бернетт, С.Х. Итальянская гильотина : операция «Чистые руки» и свержение Первой Итальянской республики / С.Х. Бернетт, Л. Мантовани ; пер. Г.И. Григорьевой. – М. : Юстицинформ, 1999. – 301 с.
6. Vallauri, C. I partiti italiani tra declino e riforma : saggi e documenti : vol. 3 / C. Vallauri. – Roma : Bulzoni, 1986. – Vol. 3. – 1109–1599 p.
7. Хроника внутривнутриполитических событий в Италии : январь–август 1978 г. // Архив внешней политики Российской Федерации (АВП РФ). – Фонд 98. – Оп. 61. – Д. 6.
8. The end of post-war politics in Italy : the landmark 1992 elections / G. Pasquino [et al.] ; ed. by G. Pasquino. – Boulder : Westview press, 1993. – 187 p.
9. Хроника внутривнутриполитических событий в Италии : декабрь 1979 г. – сентябрь 1980 г. // Архив внешней политики Российской Федерации (АВП РФ). – Фонд 98. – Оп. 63. – Д. 7.
10. Современная Италия : сб. обзор. и рефер. / Рос. акад. наук, ИНИОН ; ред.-сост. В.П. Любин. – М. : ИНИОН РАН, 2004. – 188 с.
11. Frosini, T.E. Finanziamento dei partiti e corruzione: breve note critiche sul caso italiano / T.E. Frosini // *Finanziamento della politica e corruzione*. – Milano, 2000. – P. 411–430.
12. Ridola, P. Finanziamento della politica ed uguaglianza delle chances / P. Ridola // *Finanziamento della politica e corruzione*. – Milano, 2000. – P. 23–44.